Der Gang der Gesetzgebung bei Verfassungsänderungen.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der
Vereinigten Friedrichs - Universität
Halle-Wittenberg
vorgelegt von

Karl Ebert
aus Magdeburg.

Referent: Geh. Justizrat Prof. Dr. Finger.

Auszug.

1924.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Zu einem der wichtigsten und umstrittensten Gebiete der Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 gehören die Bestimmungen des fünften Abschnitts im ersten Hauptteile unter der Überschrift „Die Reichsgesetzgebung“. In diesen Artikeln wird der Gang der Gesetzgebung geregelt, d. h. der Weg des Verfahrens festgelegt, auf den Reichsgesetze verfassungsmäßig zustande kommen können. Es kommt also hier nur der formelle Begriff des Gesetzes in Betracht; auf den Inhalt der Gesetze kommt es nur insoweit an, als sie eine Verfassungsänderung enthalten, d. h. eine Änderung des Inhaltes der Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 oder der als Bestandteile der Verfassungsurkunde anzusehenden Verfassungsgesetze. Denn Art. 76, Abs. 1, Satz 1 bestimmt, daß die Verfassung im Wege der Gesetzgebung geändert werden kann, d.h. daß der Gang der Gesetzgebung für eine Verfassungsänderung einerseits zulässig, andererseits aber auch erforderlich ist.

In Anlehnung an die von Laband aufgestellte Lehre, nach der zu dem gültigen Zustandekommen eines Gesetzes gehören: die Feststellung des Gesetzesinhalts, die Sanktion, die Ausfertigung und die Verkündung, sollen bei dem Gange der Gesetzgebung in der neuen Reichsverfassung vier Stadien oder Stufen unterschieden werden: Gesetzesinitiative, Gesetzesbeschluß,

Ausfertigung und Verkündung. Nach der im Schrifttum überwiegend vertretenen und als herrschend zu bezeichnenden Ansicht kann die Gesetzesinitiative von fünf verschiedenen Faktoren ausgeübt werden: mindestens 15 Reichstagsmitgliedern, Reichsregierung, Reichsrat, Volk und Reichswirtschaftsrat. Hierbei ist eine innere (Reichstagsmitglieder), eine unmittelbare äußere (Reichsregierung) und eine mittelbare äußere (Reichsrat, Volk, Reichswirtschaftsrat) Initiative zu unterscheiden. Der Gesetzesbeschluß kommt nach Art. 68, Abs. 2 grundsätzlich — mit Ausnahme von zwei Fällen (Art. 73, Abs. 3 und Art. 74, Abs. 3), bei denen der endgültige Inhalt des Gesetzes durch das Volk beschlossen werden kann — dem Reichstage zu. Aber Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung bedürfen einer doppelten Zweidrittelmehrheit, d. h. sie kommen nur zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen (Art. 76, Abs. 1, Satz 2). Die Ausfertigung und Verkündung der verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze liegen gemäß Art. 70 dem Reichspräsidenten ob.

Während im allgemeinen der Reichsrat (mit zwei Drittel Stimmenmehrheit) einer verfassungsändernden Gesetzesvorlage der Reichsregierung und die Reichsregierung einer Gesetzesvorlage des Reichsrats, des Volkes und des Reichswirtschaftsrates zustimmen wird, können jedoch schon im Initiativstadium Meinungsverschiedenheiten vorhanden sein. Für den Fall, daß der Reichsrat einer Gesetzesvorlage der Reichsregierung nicht zustimmt, kann die Reichsregierung die Vorlage trotzdem bei dem Reichstage einbringen. Allerdings hat sie die abweichende Auffassung des Reichsrats

darzulegen (Art. 69, Abs. 1, Satz 2). Ebenfalls hat die Reichsregierung, auch wenn sie dem aus der Initiative des Reichsrats, des Volkes oder des Reichswirtschaftsrats hervorgegangenen Gesetzentwurf nicht zustimmt, diesen Gesetzentwurf unter Darlegung ihres Standpunktes bei dem Reichstage einzubringen (Art. 68, Abs. 1 in Verbindung mit Art. 69, Abs. 2; 73, Abs. 3, Satz 3; 165, Abs. 4, Satz 3).

Ferner hat die Verfassung gegen ein vom Reichstag bereits beschlossenes verfassungsänderndes Gesetz Angriffsmittel geschaffen, die die Ausfertigung und die Verkündung desselben zunächst hinausschieben: Das Recht des Reichspräsidenten, das fakultative Referendum des Volkes und den Einspruch des Reichsrats. Der Reichspräsident hat das Recht, jedes — auch verfassungsändernde — vom Reichstage beschlossene Gesetz binnen eines Monats nach dem Gesetzesbeschlusse des Reichstags vor der Verkündung zum Volksentscheid zu bringen (Art. 73, Abs. 1). Ebenfalls können mindestens ein Zwanzigstel der stimmberechtigten Deutschen-Reichsangehörigen, wenn die Verkündung des Gesetzes auf Antrag von mindestens einem Drittel sämtlicher Reichstagsabgeordneten ausgesetzt ist, den Volksentscheid beantragen (Art. 73, Abs. 2 in Verbindung mit Art. 72, Satz 1). Ferner steht dem Reichsrate gegen die vom Reichstage beschlossenen Gesetze der Einspruch zu, der regelmäßig zur Folge hat, daß das Gesetz (d. h. das ganze Gesetz) dem Reichstage zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt wird (Art. 74, Abs. 1 und Abs. 3, Satz 1). Hierbei können sich drei Möglichkeiten ergeben:

1. Zwischen Reichstag und Reichsrat kommt eine Einigung zustande, die darin bestehen kann, daß der

Reichstag das verfassungsändernde Gesetz fallen läßt, daß der Reichsrat seinen Einspruch zurückzieht oder daß der Reichstag die von dem Reichsrate beantragten Abänderungen annimmt.

2. Zwischen Reichstag und Reichsrat kommt keine Übereinstimmung zustande, aber die bei Verfassungsänderungen erforderliche doppelte Zweidrittelmehrheit wird im Reichstage nicht erreicht. Dann ist das verfassungsändernde Gesetz gescheitert.

3. Zwischen Reichstag und Reichsrat kommt keine Übereinstimmung zustande und der Reichstag hat entgegen dem Einspruch des Reichsrats mit doppelter Zweidrittelmehrheit eine Verfassungsänderung abermals beschlossen. Für diesen Fall hat die Verfassung im Art. 74, Abs. 3, Satz 4 zwei Möglichkeiten geschaffen. Entweder hat der Reichspräsident das Gesetz binnen drei Monaten in der vom Reichstag beschlossenen Fassung zu verkünden oder einen Volksentscheid anzuordnen. Diese Alternative des Reichspräsidenten kann aber bei verfassungsändernden Gesetzen dadurch beseitigt werden, daß der Reichsrat den Volksentscheid fordern kann (Art. 76, Abs. 2). —

Eine besondere Regelung ist für den Fall getroffen, daß auf Volksbegehren ein verfassungsänderndes Gesetz beschlossen worden ist. Hat der Reichstag nämlich den dem Volksbegehren zugrunde liegenden ausgearbeiteten Gesetzentwurf nicht unverändert angenommen, dann muß ein Volksentscheid herbeigeführt werden, für den aber — wenn der Reichstagsbeschluß außer Kraft gesetzt und der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf beschlossen werden soll — eine zustimmende Mehrheit von mehr als die Hälfte

sämtlicher stimmberechtigten Deutschen-Reichsangehörigen verlangt wird (Art. 73, Abs. 3 und Art. 76, Abs. 1, Satz 4).

Die drei von der Verfassung geschaffenen Angriffsmittel gegen einen Gesetzesbeschluß des Reichtags können aber gleichzeitig geltend gemacht werden und miteinander zusammentreffen. Für den Fall, daß der Reichspräsident von dem Rechte des Art. 73, Abs. 1 Gebrauch macht, ist das fakultative Referendum des Volkes überflüssig. Denn durch die Anordnung des Volksentscheids durch den Reichspräsidenten ist bereits das erreicht, was mindestens ein Drittel des Reichstags in Verbindung mit mindestens einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten herbeiführen wollen. Hat daher die Stimmensammlung für den Referendumsantrag bereits begonnen, so wird dieses Verfahren abzubrechen sein. Ebenso kommt es, wenn das Recht des Reichspräsidenten und der Einspruch des Reichsrats geltend gemacht sind, nicht zur nochmaligen Beschlußfassung des Reichstags, sondern sofort zum Volksentscheid. Und wenn schließlich der Referendumsantrag des Volkes mit dem Einspruche des Reichsrats zusammentrifft, dann ist das schwebende Einspruchsverfahren sofort abzubrechen und die Reichsregierung verpfichtet, den Volksentscheid herbeizuführen. Liegt jedoch, wenn der Referendumsantrag eingeht, der nochmalige Beschluß des Reichstags bereits vor, so wird es von dem Ergebnis des nochmaligen Reichstagsbeschlusses abhängen, ob dem Antrage auf Volksentscheid stattzugeben ist oder nicht.